пункт _
Проект

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від 2018 р. №

Київ

Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику

1. Схвалити концептуальні напрями реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, що додаються.

2. Міністерству фінансів разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та подати у місячний строк в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проект плану заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, схвалених цим розпорядженням.

Прем'єр-міністр України **В. ГРОЙСМАН**

Додаток
до розпорядження Кабінету Міністрів
України
від __ _______ 2018 р. № ______

КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ
реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, є пріоритетним завданням, визначеним Стратегією сталого розвитку "Україна – 2020", схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, реалізація якого також передбачена Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII, середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року та Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 р. № 142, Стратегією реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2016 р. № 474 "Деякі питання реформування державного управління України".

Метою розвитку системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, є побудова на базі Державної податкової служби та Державної митної служби ефективної моделі виконання заходів державної податкової та митної політики, відповідно до плану, який передбачатиме впровадження в їх діяльність кращих світових практик із реалізації державної податкової та митної політик, удосконалення існуючих процедур, налагодження процесів інституціонального оновлення та розвитку функціональної спроможності виконання покладених завдань.

Реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, передбачається здійснювати за такими напрямами:

Спільні напрями реформування органів, що реалізують державну податкову та митну політику

Оптимізація організаційної та функціональної структури

1. Запровадження ефективної організаційної структури, що побудована за функціональним принципом, відновлення управлінської вертикалі Державної податкової служби та Державної митної служби, спрямоване на якісне та вчасне виконання покладених на такі органи обов'язків.

2. Забезпечення підвищення аналітичної спроможності Державної податкової служби та Державної митної служби шляхом налагодження ефективного та своєчасного обміну інформацією, розширення використання інформаційних рішень, методів аналізу та обробки масивів даних, системи аналізу та управління ризиками в процесі реалізації своїх функцій.

3. Мінімізація впливу людського фактору та автоматизація процесів під час здійснення стандартизованих оперативних завдань та концентрація ресурсів на інтелектуальних методах контролю і попередження порушень у сфері податкового та митного законодавства.

4. Перегляд підходів до системи добору кадрів, розвитку вмінь та навичок співробітників, їх стимулювання та заохочення до доброчесного та ініціативного виконання обов'язків, які ґрунтуються на найкращих світових практиках. Пріоритизація кадрової політики на долученні кваліфікованих фахівців та вихованні кадрів у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій, співробітників, задіяних до розробки та застосування інтелектуальних методів контролю та попередження порушень у сфері податкового та митного законодавства.

5. Систематизація та аналіз функцій Державної фіскальної служби та виважений підхід під час їх перерозподілу.

6. Розділення сервісної та правоохоронної функцій Державної податкової служби.

Передача правоохоронної функції до органу з розслідування фінансових злочинів – центрального органу виконавчої влади органу, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, віднесених до його підслідності, у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави, а також господарської діяльності, які прямо чи опосередковано завдають шкоди публічному інтересу у сфері фінансів

7. Усунення дублювання функцій з боротьби зі злочинами у сфері фінансів між органами, що реалізують державну податкову та митну політику, правоохоронними органами та органом із розслідування фінансових злочинів після створення останнього.

Управління інформаційними системами та технологіями

1. Забезпечення безперебійної роботи та спільного доступу до інформаційно-телекомунікаційних систем, баз даних та інших інформаційних ресурсів, що використовуються для адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів, здійснення контрольних процедур щодо дотримання податкового та митного законодавства новоутвореними Державною митною службою та Державною податковою службою.

2. Запровадження політики управління інформаційно-телекомунікаційною системою, яка повинна передбачати прийняття середньострокової та

довгострокової стратегії розвитку цієї системи, державний нагляд за нею, забезпечення функціонування центрального та регіональних підрозділів інформаційно-телекомунікаційної системи, а також базуватися на моніторингу потреб користувачів.

3. Розвиток перспективної архітектури інформаційно-телекомунікаційної системи, визначення стандартів та документації інформаційно-телекомунікаційної системи, забезпечення інтеграцію і сумісність всіх її компонентів і підсистем, в тому числі під час поділу Державної фіскальної служби на Державну митну службу та Державну податкову службу.

4. Запровадження операційної політики інформаційно-телекомунікаційної системи, яка повинна забезпечити створення функціональної та зручної для використання цієї системи з інструкцією для користувачів, буде захищеною та підлягатиме регулярному аудиту.

5. Забезпечення функціонування автоматизованої системи митного оформлення та обмін електронними документами за міжнародними моделями даних (EU Customs Data Model).

6. Забезпечення доступу Державної митної служби та Державної податкової служби до баз даних інших органів виконавчої влади (МВС, Держстат, Державна виконавча служба тощо) для більш оперативного та ефективного виконання своїх функцій.

Розвиток персоналу, реформи для забезпечення доброчесності та антикорупційні заходи

1. Аналіз та перегляд завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців Державної митної служби та Державної податкової служби, які займають посади державної служби категорій “Б” і “В”, з урахуванням, у тому числі ключових показників ефективності, встановлених Мінфіном для податкових та митних органів, і планів розвитку організації та запровадження системи моніторингу їх виконання.

2. Розробка та запровадження комплексної системи заходів мотивації та заохочення до доброчесного та ініціативного виконання обов’язків. Перехід від заохочення за вислугу років до заохочення за фактичні показники та результати роботи, інші досягнення під час виконання покладених обов’язків.

3. Забезпечення комплексного оцінювання використання робочого часу, результатів службової діяльності та виконання ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців Державної митної служби та Державної податкової служби, які займають посади державної служби категорій “Б” і “В”.

4. Реалізація вимог Закону України “Про державну службу” щодо побудови системи оплати праці працівників Державної митної служби та Державної податкової служби з урахуванням результатів оцінювання службової

діяльності державних службовців, а також особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

5. Проведення на постійній основі внутрішньої оцінки задоволеності персоналу умовами праці.

6. Визначення чітких прав, обов'язків та відповідальності працівників Державної митної служби та Державної податкової служби, в тому числі за шкоду, нанесену своїми неправомірними діями платникам податків.

7. Підготовка стратегії навчання та перепідготовки, що базуватиметься на законодавстві, національних та міжнародних стандартах. Оцінка потреб у навчанні, підготовка планів, визначення цільових груп та методів навчання, підбір викладачів, технічного оснащення та баз для проведення навчання, функціонування навчального центру. Запровадження контролю за обґрунтованістю формування навчальних груп, а також практичним використанням співробітниками, які пройшли навчання, отриманих знань і навичок.

8. Координування та спрямування служби власної безпеки Державної митної служби та Державної податкової служби Міністерством фінансів України. Перегляд підходів у роботі та оцінки ефективності роботи співробітників підрозділів власної безпеки Державної митної служби та Державної податкової служби в напрямі боротьби та попередження проявів корупції. Включення до ключових показників результативності співробітників підрозділів власної безпеки оцінку ефективності налагодження та розвитку внутрішніх процесів Державної митної служби та Державної податкової служби в частині запровадження заходів із попередження проявів корупції.

9. Запровадження автоматизованих аналітичних платформ, що проводять збір інформації, її аналіз, виявлення корупційних ризиків. Забезпечення можливості подання інформації про можливі порушення в діях співробітників Державної митної служби та Державної податкової служби з використанням усіх наявних засобів: особисто, засобами телефонного зв'язку, а також через Інтернет.

10. Постійне оновлення та розміщення у відкритому доступі інформацію щодо результатів роботи підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції.

11. Формування ефективної комунікації про боротьбу з корупцією серед співробітників та громадськості (включаючи інформацію про наслідки вчинення корупційних діянь).

12. Організація підвищення кваліфікації співробітників підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції з метою отримання знань про найкращі міжнародні практики у сфері протидії корупції.

13. Розроблення комплексного плану дій із забезпечення доброчесності, який передбачатиме три ключові напрями:

проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їх кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні, застосування інших заходів мотивації;

здійснення заходів з метою зменшення можливостей для корупції, виявлення корупційних дій та застосування належних санкцій;

запровадження комплексу обов'язкового навчання для співробітників податкової та митної служб з питань запобігання корупції.

Прозорість та контрольованість реформи

1. Оперативний моніторинг за здійсненням заходів реформи Державної митної служби та Державної податкової служби на основі ключових показників ефективності, встановлених Мінфіном. Оприлюднення на офіційних веб-сайтах податкових та митних органів щомісячних звітів про виконання ключових показників ефективності.

2. Створення уніфікованої системи вимірювання та оцінки задоволеності бізнесу рівнем обслуговування податкових та митних органів. Проведення щорічних досліджень та оприлюднення результатів.

3. Підготовка комунікаційної стратегії, яка передбачатиме послідовне висвітлення процесу реформування та забезпечуватиме єдину політику комунікації податкових та митних органів та їх територіальних органів;

4. Висвітлення своєчасної, доступної та повної інформації про законодавство і процедури, стратегічні цілі податкових та митних органів та звіти про ключові показники ефективності.

5. Налагодження в територіальних органах Державної митної служби та Державної податкової служби вертикальних та горизонтальних комунікацій та розвиток внутрішньої інформаційно-довідкової мережі.

6. Формування високої культури сплати податків, зборів та митних платежів у населення як однієї із складових Комунікаційної стратегії податкових та митних органів.

7. Використання «зворотнього зв'язку» у формі незалежних опитувань платників податків щодо їх оцінки сприйняття рівня корупції у Державної митної служби та Державної податкової служби як інструменту для впровадження змін у процедури та процеси діяльності служби.

Напрями реформування в частині реалізації державної податкової політики

Стимулювання добровільної сплати податків, розвиток податкових сервісів

1. Розроблення та впровадження стратегії стимулювання добровільного дотримання податкової дисципліни (добровільної сплати податків) з урахуванням специфіки груп та категорій платників податків.

2. Розширення кількості сервісів, що надаються податковими органами в он-лайн режимі.

3. Розробка та впровадження спеціалізованих програмних продуктів (мобільних застосунків) для спрощення доступу платників до таких онлайн-сервісів.

4. Підвищення якості індивідуальних податкових консультацій, у тому числі шляхом удосконалення контролю всіх виданих індивідуальних податкових консультацій на рівні апарату Державної податкової служби.

5. Розширення можливостей та підвищення якості надання послуг контакт-центром Державної податкової служби, який повинен стати основним каналом первинного консультування платників та дасть змогу зменшити навантаження на центри обслуговування платників.

6. Запровадження системи постійного збору відгуків та пропозицій платників щодо роботи он-лайн сервісів, контакт-центру, а також системи оцінки задоволеності платників якістю послуг, що надаються центрами обслуговування платників.

7. Проведення інформаційних кампаній та роз'яснювальної роботи з метою стимулювання платників податків до переходу на нову модель сервісного обслуговування (он-лайн сервіси та послуги контакт-центру) шляхом здійснення інформаційної та роз'яснювальної кампанії.

Управління ризиками, податковий контроль та аудит

1. Централізація функції управління ризиками.

2. Впровадження методики оцінки податкових розривів («tax gaps») щодо вимірювання розривів між сумами фактично сплачених податків та оцінкою потенційних надходжень за чинним податковим законодавством.

3. Перегляд критерії ризику та внесення змін до порядку відбору платників до плану-графіка податкових перевірок, що забезпечать врахування галузевої специфіки, регіональної специфіки, результатів попередніх аудитів, судової практики та даних, які можуть бути отримані від державних органів/відкритих джерел.

3. Забезпечення використання системи аналізу ризиків для проведення всіх видів перевірок та доперевірочного аналізу.

4. Поступове запровадження електронних документальних перевірок (електронний аудит), починаючи з великих платників податків та розповсюджуючи в подальшому на всіх платників.

Вдосконалення роботи з податковим боргом

1. Розроблення моделі роботи з боргом на основі вартості та ймовірності стягнення, що дасть змогу зосередитися на пріоритетних боржниках з великим боргом / високими шансами на повернення, щоб підвищити ефективність стягнення податкового боргу.

2. Розроблення контактної стратегії для кожного сегмента (канали контактування, частота контактування тощо).

Удосконалення процедури адміністративного оскарження

1. Впровадження системи моніторингу результативності розгляду судами податкових та митних спорів, що пройшли процедуру адміністративного оскарження.

2. Моніторинг і систематизація результатів розгляду податкових та митних спорів в адміністративних та судових процедурах та доведення їх до відома інших підрозділів Державної податкової служби з метою уніфікації підходів до адміністрування податків, зборів, платежів.

Протидія розмиванню податкової бази та посилення функції аналізу трансфертного ціноутворення

1. Послідовне впровадження плану дій з протидії розмиванню податкової бази та виведенню прибутку з-під оподаткування (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS), спрямованого на запобігання зловживанням міжнародними угодами про уникнення подвійного оподаткування.

2. Підписання міжнародної угоди MCAA CRS та MCAA CbC, багатосторонніх угод про співпрацю компетентних органів з питань автоматичного обміну інформацією за стандартом CRS та CbC, а також виконання всіх зобов'язань щодо налагодження та виконання автоматичного обміну фінансовою інформацією.

3. Збільшення кількості працівників, що здійснюють функції контролю за трансфертним ціноутворенням, та проведення їх навчання.

4. Інституційне посилення та виокремлення підрозділів, що виконують функції контролю за трансфертним ціноутворенням.

5. Надання доступу працівникам податкових органів до сучасних програмних комплексів та інформаційних баз.

Напрями реформування в частині реалізації державної митної політики

Сприяння безпеці та міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних процедур

1. Впровадження інституту авторизованого економічного оператора (АЕО) як елементу заохочення до добровільної та доброчесної сплати податків із збалансованою, прозорою та зрозумілою системою оцінки претендентів.

2. Приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ та створення транзитної системи, яка підтримує ефективний митний контроль, використовує сучасні технології під час контролю за доставкою товарів.

3. Перегляд та оптимізація застосування систематичних, комплексних, гнучких та послідовних процедур митного контролю на основі аналізу ризиків.

4. Подальша автоматизація митних формальностей.

5. Впровадження подання попередньої інформації та обміну інформацією щодо безпеки поставок з метою аналізу ризиків, пов'язаних із надійністю та безпекою на підставі кращих світових практик.

6. Запровадження методики вимірювання середнього часу випуску товарів на основі кращих практик.

7. Розвиток партнерських відносин між митницями та торговельною спільнотою для забезпечення врахування потреб законної торгівлі.

Сприяння ефективному справлянню митних платежів

1. Розробка та реалізація системи моніторингу результативності та ефективності контролю митної вартості, класифікації, країни походження, правомірності використання пільг та преференцій зі сплати митних платежів.

2. Модернізація системи контролю визначення митної вартості та організація центру цінової інформації з метою створення інтегрованої довідкової цінової бази даних.

3. Визначення процедури надання митницею на запит підприємства обов'язкової тарифної інформації з урахуванням міжнародної практики (Binding Tariff Information (BTI)).

4. Створення зручних для користування бізнесом та митницею онлайн-сервісів для перегляду реєстру попередніх рішень про класифікацію товару, знеособленої інформації про класифікацію товару з оформлених митних декларацій тощо.

5. Створення передумов для здійснення контролю за ланцюгом постачання та реалізації товарів на митній території України.

6. Запровадження пост-митного контролю та підвищення ефективності здійснення митного аудиту, яке оцінюватиметься на підставі фактично

сплачених податків до Держбюджету, результатів розгляду судових справ та їх подальших перспектив.

Розвиток інфраструктури, електронних технологій та сервісів для міжнародної торгівлі

1. Розвиток та розширення функціональних можливостей сервісу «Єдине вікно».

2. Розробка середньострокової та довгострокової стратегії розвитку та розбудови пунктів пропуску через державний кордон України з метою підвищення їх пропускної спроможності та забезпечення заходів митної безпеки на державному кордоні України. Розширення використання інформаційно-телекомунікаційних технологій, автоматизованих засобів зчитування номерів, зважування, сканування, проставляння контрольних відміток, подання інформаційних повідомлень, заяв тощо.

3. Розвиток єдиної автоматизованої інформаційної системи, розгортання нової комп'ютеризованої транзитної системи (NCTS) та інтеграція ІТ-компонентів митниці.

4. Удосконалення автоматизованої системи митного оформлення товарів, зокрема впровадження модулів прийняття автоматизованих рішень про виконання митних формальностей.

5. Розвиток автоматизованої системи аналізу та управління ризиками і розширення джерел інформації митного інформаційного контролю.

Захист суспільства, громадського здоров'я і безпеки навколишнього природнього середовища та боротьба з незаконним переміщенням наркотичних засобів та зброї

1. Розробка політики, систем, процедур та правових інструментів для створення ефективної системи управління ризиками, що здатна забезпечувати баланс між сприянням торгівлі та функціями безпеки.

2. Впровадження декларативного принципу щодо дотримання заходів нетарифного регулювання.

3. Використання митницею комплексу сучасних оглядових технологій та обладнання в пунктах пропуску, на вантажних терміналах, в морських портах і в аеропортах (наприклад, зважування без зупинки транспортного засобу, сканування без відкриття вантажу, інтелектуальне відеоспостереження тощо).

4. Підвищення інституційної спроможності у сфері правоохоронної діяльності митниці.

5. Створення системи сприяння захисту прав інтелектуальної власності, що не перешкоджає законній торгівлі та забезпечує протидію потраплянню на територію України контрафактних товарів.

6. Забезпечення митних лабораторій обладнанням і програмним забезпеченням та удосконалення процедур і методів роботи лабораторій.

Підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва

1. Підписання угод з суміжними країнами та найбільшими торговельними партнерами України щодо обміну попередньою митною інформацією про товари і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон.

2. Розвиток двосторонньої договірної бази про здійснення спільного контролю в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення

3. Активізація використання інструментів міжнародної технічної допомоги та участі у проектах, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.

4. Ратифікація необхідних міжнародних конвенцій і угод з метою забезпечення міжвідомчого співробітництва та обміну інформацією в країні та на міжнародному рівні, включаючи взаємну адміністративну підтримку.

5. Співпраця на керівному та операційному рівнях між митними адміністраціями суміжних країн для сприяння транскордонному двосторонньому митному співробітництву.
